

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'na Armağan

BÜYÜMEYİ ESAS ALAN BİR MALİYE POLİTİKASININ TESBİTİ(*)

Yazanlar
Richard HEMMING
Kalpona KOCHHAR

Çeviren
Prof. Dr. Fevzi DEVRİM
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadî ve İdarî Bilimler
Fakültesi Maliye Bölümü
Öğretim Üyesi

Maliye politikası tedbirleri, IMF tarafından desteklenen yapısal uyum programlarında önemli bütünleştirici bir rol oynamaktadır. Ödemeler dengesinin sağlanmasında ve kredi ekspansiyonu ile döviz kurlarını kontrol ederek enflasyonla mücadelede arzu edilen sonuca ulaşmayı amaçlayan kısa vadeli istikrar programlarında mali tedbirler, dahili kredi ekspansiyonu üzerinde tavan teşkilinde önde gelen araçlardır. IMF programları ayrıca etkili kaynak kullanımını ve büyümeyi teşvik edecek şekilde de planlanmaktadır. Bu tür programlar, ekonominin arz yönünü geliştirmeyi hedef alan uzun vadeli yapısal düzenlemelerle, geleneksel kısa vadeli istikrar tedbirlerini - özellikle toplam talebin yönlendirilmesi suretiyle iç ve dış dengesizlikleri gideren tedbirler-bütünleştirme görevini üstlenmektedirler.

Maliye politikası büyümeyi esas alan yapısal düzenleme programlarında daha büyük bir önem taşımaktadır. Bu politika, sadece büyüme amacıyla ilgili yatırım ihtiyaçlarını karşılayacak iç tasarrufları artırmaya yardımcı olarak değil; fakat aynı zamanda kaynak kullanımını ve büyümeyi de etkileyen bir mali politika şeklinde düşünülmelidir. Bundan dolayı, IMF programları genellikle, vergilemenin yeni bir yapıya kavuşturulması, kamu harcamaları önceliklerinin değiştirilmesi ve kamu teşebbüsleri reformu gibi hususlarda uyum sağlamasını ihtiva etmektedir. Bu makale, kaynak kullanımında etkinliği ve büyümenin teşvik edilmesini ön planda tutan mali reformların mahiyetini ele alıp incelemektedir.

(*) Richard Hemming, Kalpana Kochhar, "Formulating a Growth-Oriented Fiscal Policy", Finance and Development, December 1990, s. 37-39.

MALİYE POLİTİKASI VE BÜYÜME

IMF tarafından desteklenen istikrar programlarının en kritik unsuru, mali açıklardaki gerek harcamaları azaltarak gerekse vergileri artırarak sağlanan bir azalmadır. Bu hem ödemeler dengesi ve hem de enflasyonla mücadele hedefine uygun bir unsur olmakla beraber, devlet borçlarının öncelikle finansal pazarlardan özel sektöre doğru kaydırılması halinde, mevcut kredi ve iç tasarruf üzerinde azalan kamu sektörü ağırlığı uzun vadeli kamu sektörü yatırımları yerine özel sektör yatırımlarının geçmesini teşvik edebilir. Ayrıca, eğer açıklardaki azalma kamu yatırımlarındaki düşüşlerden meydana gelmiyorsa, verimli özel yatırımlardaki bir artış, sonuçta daha yüksek büyüme hızının sağlanmasına yardımcı olabilmelidir. Özel yatırımlar kamu yatırımlarının yerine geçtiğinde, eğer özel yatırımların verimliliği kamu yatırımlarının verimliliğinden fazla ise, bu sadece daha yüksek büyüme hızına ulaşmayı teşvik edecektir.

Kamu büyüklüğündeki bir küçülmenin zorunlu olarak büyümeyi gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceği açık olmamakla beraber devletin takip ettiği maliye politikasının yapısı, kamu ve özel sektörlerin nisbi büyüklüklerinden bağımsız olarak kaynak kullanımını ve büyümeyi etkilemektedir. Birçok gelişmekte olan ülkede, diğer zorunlu ekonomik ve sosyal amaçlardan vazgeçmeden büyümeyi sağlayıcı vergi, harcama ve kamu teşebbüsleri politikalarında reform yapma imkânı mevcuttur.

Vergi Politikası: Burada dikkatler büyük ölçüde vergilemenin yapısı ile onun kaynak kullanımı ve büyüme üzerindeki etkileri arasındaki ilişkiye çevrilmiştir. Özellikle bazı sınırlı sayıdaki vergi mükelleflerine yüksek oranlar uygulayan vergi araçlarına aşırı ölçüde bağımlı kalınması, yatırımlar ve diğer ekonomik kararlar üzerinde yanlış sinyaller vererek nisbî fiyatlarda bazı sapmalara sebep olmuştur. Mesela, bazı gelişmekte olan ülkeler vergi gelirlerinin önemli bir kısmını ithal üzerinden alınan vergilerden sağlamışlar; ancak bu da etkili olmayan ithal ikameci faaliyetleri teşvik eden ve ihracatı caydıran himayeci engeller doğurmuştur. Ayrıca önemli bir problem de, uygun vergi araçları serisine sınır koyan yetersiz bir idari kapasiteden meydana gelmiştir (bkz.: Alan A. Tait, "Maliye Politikası Konusunda IMF Tavsiyesi = IMF Advice on Fiscal Policy" Finance and Development, March 1990). Vergi idaresinde yetersizlik ayrıca, gelir ve servet dağılımına olumsuz etkiler ile yaygın kaçakçılık ve vergiden kaçınma olaylarına da imkân vermiştir. Bu sebeple uygun bir vergi politikası için gerekli olan husus, âdil; idare açısından uygulanabilir, yeterli gelir sağlayıcı ve sapmalara asgarî seviyede izin veren vergi yapılarını planlamaktır.

Vergi reformlarının çerçevesi temel vergi sisteminin niteliğine, idarî zorluklara ve devletin ekonomik ve sosyal önceliklerine bağlı olarak ülkeden ülkeye değişme göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde uygun vergi reformunun yönü hakkında, tecrübelerden yararlanarak bazı genel özellikler önermek mümkündür. Vergi oranlarını indirmek ve böylece sapmaları asgarî kılmak için mümkün olduğu kadar fazla ekonomik faaliyeti vergi kapsamına

almak lâzımdır. Vergi istisnaları sadece en zorunlu durumlarla sınırlandırılmalıdır. Aşırı vergileme bir reaksiyona sebep olsa bile, nisbi olarak hızlı gelişen sektörlerin etkili bir şekilde vergilendirilmesini temin etmek için özel bir gayret gösterilmeli ve böylece bu sektörlerdeki şahsi baskı kırılmalıdır. Vergi tahsilatındaki düşüşleri azaltan idarî reformlarla uyumlaştırılmış böyle bir vergi yapısı, vergi sistemini kamu gelirlerini artırıcı yönde geliştirecek ve böylece vergi gelirlerindeki artışın kamu harcamalarındaki artışın gerisinde kalması önlenerek bu amaçla sık sık vergi tedbirlerine başvurma ihtiyacı asgari seviyeye inmiş olacaktır.

Mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler başlıca gelir kaynağını teşkil etmelidir. Satış veya katma değer vergisi gibi nihai tüketim üzerinden alınan geniş tabanlı bir vergi, ençok arzu edilen bir vergi türüdür. Bu vergi, devletin gelir ihtiyacını karşılaması (ki bu, dikkatle hazırlanmış oran farklılıklarını gerektir) ile idari açıdan kolay olması (tek oranlı bir vergi bu konuda daha iyidir) şeklindeki özellikler arasında rasyonel bir uzlaşmayı sağlayan ençok birkaç orana sahip bir vergi olmalıdır. Aynı şekilde böyle bir vergi, dahilde üretilen mallarla ithal edilen mallar üzerine eşit bir şekilde uygulanmalıdır. Hammaddeler, aramaları ve sermayenin vergilendirilmesinde - bir muamele vergisinde olduğu gibi - nihai ürün fiyatları subjektif olmakta ve bu da üretim kararları üzerinde olumsuz etki yapmaktadır.

Tüketim vergisi ideal olarak perakende aşamasında uygulanması gereken bir vergi iken; genel bir tüketim vergisi birçok gelişmekte olan ülkede kolay kolay bulunmayan bir idari alt yapıya ihtiyaç göstermektedir. Bundan dolayı idari yapı özellikleri, birçok gelişmekte olan ülkede tüketim vergisinin imalât aşaması ile sınırlandırılması gereğine işaret etmektedir. Benzeri özellikler tarım, küçük ölçekli işletmeler ve hizmetler gibi daha küçük birimli sektörlerin vergilendirilmesine de engel olmakla beraber; bu mülâhaza bu gibi faaliyetler üzerine asgari bir vergi konmasına da imkân verebilir. Advalorem (yani, muamelelerin değeri üzerine uygulanan) vergi oranlarının enflasyon sırasındaki gelir erozyonunu önlemede ve alkol, tütün, petrol ve dayanıklı tüketim malları, altın ve mücevher gibi çarpıcı bazı malların aşırı tüketimini canlandırmada kullanılması halinde, belirli lüks maddeler üzerine daha ağır vergiler koyacak bir durum sözkonusu olabilir.

Ticaret üzerinden alınan vergiler tipik olarak gelişmekte olan ülkelerde yoğun reformları gerekli kılmaktadır. (Bkz.; Adrienne Cheasty, "Fiscal Implication of Reducing Trade= Ticaret üzerinden Alınan Vergileri Azaltmanın Mali Gereklere", Finance and Development, March 1990). İthalde alınan vergiler sadece, arzu edilen etkili bir himaye tesis etme mülâhazası ile konulmalıdır. Pekçok durumda ithalde alınan vergilerden doğan önemli gelir kayıplarını önlemek için uygun tedbir, genel tüketim vergilerinde bir artış sağlamaktır. Birçok ülke de, bazı temel tarım ürünleri başta olmak üzere ihracat malları üzerine vergi koymaktadır. Bu vergiler ihracat üzerinde caydırıcı etkide buldukları için - ve ihracat ile büyüme arasında kuvvetli bir bağlantı bulunduğundan - genellikle bu vergilerin kaldırılması gerekli olmaktadır. Bunun istisnası ise, idari ve pratik açıdan tarımsal gelirleri vergilemenin

güçlüğü ve arazi vergilerinin pratik olmaması durumlarında ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda ihracat vergisi çiftçilerin gelirleri üzerinden alınan bir vergiye karşı makul bir alternatif olabilir. Böyle bir vergi idari açıdan uygun olduğu takdirde, adaleti temin ve ihracatı teşvik amacıyla tarım sektörü dışından alınan bir veraset vergisi ile birlikte düşünülmelidir.

Şahsi gelir vergileri gelişmekte olan ülkelerde bazı problemler arz etmektedir. Bu vergilerin kaynağını kamu sektörü ücret ödemeleri ve sadece büyük ölçekli özel sektör şirketleri teşkil ettiğinden ve bundan dolayı kaynağı sınırlı bulunduğundan, bunların yönetimi tüketim vergilerinden daha fazla güçlük göstermektedir. Yüksek vergi oranlarının doğurduğu sonuç, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma yanında genellikle çalışma ve tasarruf üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmesidir. Böylece gelir vergilerinin adalet amaçları pek iyi işlememektedir. Daha etkili ve adil bir vergi yapısı, düşük ve hiç değilse artan oranlı marjinal vergi oranları ile geniş bir istisna özelliklerini taşıyacaktır. Vergi dilimleri vergi mükelleflerinin enflasyon sonucu kolayca daha yüksek vergi oranlarına maruz kalmamalarını temin etmek üzere indekslenmelidir. Uygulanan teşviklerin uyumsuzluk gösteren gelir hedeflerini iyileştirmesi gerekirken, geniş istisna ve muafiyet hükümleri ile tamamen düz oranlı yapının birleştirilmesi, gelirin önemli ölçüde yeniden dağılımını doğuracaktır. Gerçekten, pekçok düşük gelirli kişiler kesinlikle vergi ödemek istemezler. Bununla beraber, yukarıda da izah edildiği üzere, bu gibi reformların genelde etkili olması, gelir vergisini geniş kapsamlı kılacak, gelir otoritelerine doğru gelir raporları verecek ve etkili vergi tahsilatını mümkün kılacak bir vergi idaresi teşkilâtını kurmaya bağlı bulunmaktadır.

Şirketler sahip ve yöneticiler ile birlikte dikkate alınacağı için, etkili bir şahsi gelir vergisi - bütün kurum kazancının ortaklara dağıtılması halinde - ayrı bir kurumlar vergisine olan ihtiyacı ortadan kaldıracak gibi görünmektedir. Böyle vergiler ayrıca olağan vergilerdir. Bu konudaki bir açıklama, uluslararası şirketlerin kazancını şahsi gelir vergisi altında etkili bir şekilde vergilemeden doğan idari problemlerle ilgili bulunmaktadır. Kurum vergilemesini - gelişmekte olan ülkelerde diğerlerinden daha uygun - haklı gösteren diğer bir sebep, kurum seviyesinde vergi koymanın daha kolay olmasıdır. Bununla beraber, kurumlar vergisi sadece yatırım kârlılığı üzerine değil; fakat aynı zamanda yatırımın kendisi üzerine de konma eğilimindedir. Bu, mevcut amortisman ve yatırım indirimi sistemlerinde yatırımların sadece kısmen vergi dışı tutulmasından ötürü böyledir. Yatırımları vergileme, kısmen olsa bile, yapılacak yatırımları azaltacak; ayrıca, vergileme yöntemi de kesinlikle yatırım kararlarında sapmalara yol açacaktır. Prensip itibarıyla, bütün yeni yatırım harcamaları, vergilerin yatırımı caydırma etkisini ortadan kaldırmaktadır. Ancak bu yeni yatırımın, mevcut kademeli amortisman düzenlemelerine kıyasla vergi gelirlerini de önemli ölçüde azaltacağı bilindiğinden, bu konudaki uzlaşmacı bir tedbir, önceki amortisman nisbetlerini artıracak; yatırımlar ve sektörler itibarıyla amortismanı başvurmayı daha yeknesak hale getirecek; ve bütün diğer indirimleri bertaraf edecektir.

Harcama Politikası: Kamu harcamaları büyümeyi birkaç yoldan destekleyebilmektedir. Kamu sektörü, özel yatırımların ilgi alanı dışında kalan alt-

yapı projeleri gibi büyük cesametli yatırımları üzerine alabilir; bu sektör, beşeri sermaye stokunu ve onun verimliliğini artıran eğitim ve sağlık gibi sosyal mal ve hizmetleri tedarik edebilir; yine bu kesim doğrudan verimli geniş bir mal ve hizmet grubunu kendisini temin edebileceği gibi bunların özel olan tedarikini de teşvik edebilir. Ayrıca, devlet harcamaları ile sağlanan siyasi ve sosyal istikrar sonucu, büyümeye dolaylı bir katkıda da bulunabilir. Bununla beraber, uygun bir harcama reformu hazırlama konusunda uzmanlar kurulu, vergi politikası reformunda tasvir edilene benzer ve müşterek bir yapısal tedbirler paketi üretememişlerdir. Ancak yine de tecrübeler belirli reformların kabul edilebilirliğini göstermektedir.

İyi bir kamu yatırım programı büyümeyi önemli ölçüde teşvik edebilmektedir. Kamu yatırım programlarının sosyal amaçlarını gözönünde tutarak, ekonomik alanda âdil olabilen yüksek kaliteli projeleri ihtiva ettiğini belirtecek çabalarda bulunulmalıdır. Büyüme üzerindeki etkileri bakımından sermaye teşkili harcamaları ile cari harcamalar arasında fark bulunduğuna dair bazı kanaatler bulunmakla beraber, bu açıkça bir aldatmacadır. Büyüme açısından bir değer ifade etmeyen sayısız sermaye projesi örneği vardır. Ayrıca, uygun cari harcama programları, gerek kamu yatırımı ve gerekse özel sektör faaliyeti için temel bir tamamlayıcı unsurdur. Böylece kamu yatırım harcamalarının, mevcut sermaye stokunun verimliliğini ve ömrünü artıracak, sermaye projelerinin uygun şekilde işletilmesi ve korunması için yeterli fonlarla desteklenmesi de gerekmektedir. Bu konuda, Dünya Bankası, program ve proje kredisi işlemlerinin bir parçası olarak, kamu yatırım ve cari harcama programlarının yoğun analizlerini yapmıştır. Bu analizlerin odak noktasını, kamu yatırım programının, ortak yenileme harcamalarının, ilgili kurumsal işlemleri ve programın orta vadedeki sağlamlığının makro ekonomik çatısının incelenmesi teşkil etmektedir.

Diğer cari harcama kategorileri için ücret seviyesi, kamu sektörünün ihtiyacı olan iş gücünün kalitesini koruyabilecek ve buna bağlı olarak etkili kamu idaresini kurabilecek teminatı verecek yeterlikte olmalıdır. Uygun ödeme farklılıkları meydana getirmek suretiyle performans teşviklerinin korunması üzerine özel bir dikkat çevrilmelidir. Biçok durumda, istihdamın yeni bir yapıya kavuşturulması - hem eksik istihdamı hem de aşırı istihdamı içine alan - bir ücret politikası ve formunun temel unsuru olacaktır. Burada kullanılan materyaller ve ödenekler de aynı şekilde kamu sektörünün fonksiyonunu etkili kılacak yeterlikle olmalıdır.

Bununla beraber, ihtiyari harcamaları düzenleme alanının özellikle kısa vadede genellikle sınırlı olduğunu da kabul etmek gerekir. Meselâ, askeri harcamalar gibi diğer bazı harcamalar, alınacak yapısal uyum tedbirleri bakımından oldukça esnek bir durum gösterirken; faiz ödemeleri gibi bazı harcama unsuru kolay kolay değiştirilemez. Bundan dolayı esnekliğin mevcut olduğu her bir durumda, her çabanın, bir harcama programının amaçlarını hem âdil ve hem de etkili bir tarzda karşılanmasını temin edecek şekilde yapılması esastır. Bu hususta, sübvansiyonlar özel bir dikkat çekmektedir. Pek çok durumda sübvansiyonlar gerekli görülmekle beraber, hem amaçlarını ol-

dukça düşük maliyetle karşılayabilen - meselâ dikkatli hedef tayini ile - hem de aşırı bir durum olarak, ekonomik sosyal adalete ters düşebilen pekçok sübvansiyon örneği vardır.

KİT politikası, finansal özellik taşımayan kamu teşebbüslerinin işletilmesi, birçok ülkenin kamu maliyesinde sıkıntının ana kaynağını teşkil etmektedir. Bu kurumların, düşük performansla sahip olmalarını sağlayan pekçok faktör mevcuttur. Bunlar arasında merkezi idareyle kamu teşebbüsleri arasındaki karmaşık bürokratik ilişkileri; geniş bir sosyal ve diğer ekonomi dışı amaçlar alanı arama ihtiyacı; kamu teşebbüsleri fiyatlarının idari kontrolü; güçlü sendikalar; ve devletin KİT zararlarını karşılamaya mecburiyeti gibi özellikler sayılabilir. Bu çevrede kamu teşebbüsleri büyük ölçüde bütçeden desteklenen sübvansiyonlara bel bağlayan ve etkili çalışmayan üretim birimleri olarak ortaya çıkmışlardır. Bu kurumlar ücret seviyesi büyük ölçüde verimlilik dışı esasla belirlenen; yönetici kalitesi düşük; yatırım kararları ekonomik kriterlerle belirlenmeyen; ve girdi - çıktı fiyatları uluslararası fiyatlardan kopuk olduğu halde kapasite kullanımı düşük ve genellikle sübvansiyonla ayakta kalabilen kurum özelliği göstermektedirler.

KİT'lerle ilgili problemler büyük ölçüde bilinmekle beraber; bu problemlere etkili çözüm getirmek bir hayli ağır yürümektedir. Ayrıca, bu alanda yürütülen uygulama ile bu uygulamadan sonuç alınması arasında geçen zaman bir hayli uzundur. Bununla beraber KİT'lerin düşük performans kaynaklarını teşhis ve tesbit etme, reform stratejisinin temel unsurlarını tanımaya yardımcı olmaktadır. Bilhassa fiyat tesbiti ve yatırım kararları konusunda daha büyük otonomi vererek ve bunların açıklıkla özel olarak belirlenmiş amaçlar gütmesine imkan vererek siyasi ve idari müdahaleden uzak yönetilen serbestleştirilmiş kamu teşebbüsleri haline getirilmesine özel bir önem verilmiştir. Birçok durumda, KİT'lerin rekabete açılmalarından ve rekabetin gelişmesine imkan verdiğinde teşebbüslerin özelleştirilmelerinden önemli etkinlik kazançları elde etmek mümkündür (bkz.; Richard Hemming, Ali Mansoor, "Is Privatization the Answer = Özelleştirme Çaremidir?", Finance and Development, September 1988), Bu durumlarda bile, kamu tekeli teşkil etmek kaçınılmaz ise - meselâ ortalama maliyetlerin devamlı düşme gösterdiği piyasalarda - ekseriya özel sektör dışına çekilebilen bazı belirli faaliyetler bulunabilmektedir. Devletin, sadece seçilmiş bir prensibe göre kurulmuş kamu teşebbüslerine, özellikle belirgin bazı sosyal amaçlara sahip teşebbüslere mali destek vermesi kritik önem taşımaktadır. Ticari faaliyette bulunması beklenen, ancak rekabetçi bir çevreden uzak kalamayacak teşebbüsler özelleştirilmeli ve fakat bu mümkün değilse tasfiye edilmelidirler.

Sonuç

Yukarıda tipi tasvir edilen dört başı mağmur bir mali reform paketi açıkça biraz iddialı bir teşebbüs olacaktır. Birçok gelişmekte olan ülkede halen bazı reformlar uygulamaya konmuş; buna rağmen diğerlerinde gerçekçi olarak uygulanabilecek değişiklikleri sınırlayan bazı sıkıntılar mevcuttur. Re-

formlar olaydan olaya esasına göre planlanmak zorundadır. Ancak, nisbeten mütevazi bir reform paketi bile, önemli bir yeniden yapılanmayı temsil edebilmekte ve daha ziyade siyasi güçlükler doğurabilmektedir. İstikrar amaçları özellikle kısa vadeli engelleyici bir rol de oynayabilmektedir.